

A Política e a Formação do Estado no Brasil: uma análise no contexto conceitual da racionalização parcial e da modernização da superfície*

Daniel Chaves de Brito¹

¹ Doutor pelo PDTU/NAEA/UFGA, Professor da Faculdade de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFGA, Brasil. E-mail: dnbrito@ufpa.br

“A ideia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal, pairando sobre os indivíduos e presidindo os seus destinos, é dificilmente inteligível para os povos da América Latina” (Holanda, 1995, p. 183).

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo apresentar uma reflexão sobre os aspectos fundamentais da formação da sociedade brasileira a partir de uma análise do processo de modernização das estruturas do Estado e da ordem política. A ideia central é de que a ordem socioeconômica e sociopolítica, que se implantou na sociedade brasileira, não foi capaz de absorver os princípios de uma racionalidade baseada na calculabilidade da adequação de meios e fins. Isto significa que essa ordem política e econômica não possuem os mesmos elementos que marcam esse processo, sobretudo, no contexto europeu. Assim, conceituamos esta ordem, por suas características elementares e sua singularidade, de racionalidade parcial. Estes elementos estão evidentes nas renitentes estruturas patrimoniais, que dão sustentação a processo de reprodução social assentados em relações sociais regidas pelo clientelismo, autoritarismo, pessoalidade, parentesco e etc. E os impactos deste modelo vem marcando profundamente as instituições políticas e sociais e o processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: Modernização; Racionalização; Desenvolvimento; Patrimonialismo; Estado

The Politics and the Formation of the State in Brazil: An Analysis in the Conceptual Context of Partial Rationalization and Surface Modernization

ABSTRACT: This paper aims to present a reflection on the fundamental aspects of the formation of Brazilian society based on an analysis of the process of modernization of state structures and political order. The central idea is that the socioeconomic and socio-political order that was implanted in Brazilian society was not able to absorb the principles of a rationality based on the calculability of the adequacy of means and ends. This means that this political and economic order does not have the same elements that mark this process, especially in the European context. Thus, we conceptualize this order, by its elementary characteristics and its singularity, of partial rationality. These elements are evident in the reluctant patrimonial structures that support the process of social reproduction based on social relations governed by

* Trabalho produzido com o apoio do CNPq

clientelism, authoritarianism, personalities, kinship and so on. And the impacts of this model have profoundly marked the political and social institutions and the development process.

Keywords: Modernization; Rationalization; Development; Patrimonialism; state

Sumário: 1 Introdução – 2 A ordem social brasileira e a racionalidade parcial – 3 O estado e a política no contexto da racionalização parcial – 4 A política e o controle autoritário do processo de modernização – 5 Considerações finais – Referências

1 INTRODUÇÃO

A reflexão sobre a sociedade brasileira, seja qual for o ângulo que tomarmos, é sempre um desafio. Transformada em objeto de estudo, mostra uma realidade quase impermeável ao enfeixe categorial das ciências sociais. Sob o aspecto econômico, político e social, observamos que há dificuldades para que a estrutura social absorva plenamente o princípio da racionalidade de fins e meios que é visto geralmente como o elemento caracterizador da sociedade moderna e como suporte fundamental para impulsionar a formação da ordem moderna. Nesse contexto, a ordem social brasileira encontra-se numa condição diferente – a industrialização tardia significou a imposição de um ordenamento produtivo sobre uma estrutura social cercada de elementos sociais tradicionais, que, em algumas situações, funcionalizam os elementos organizacionais do capitalismo industrial e, em outras, impõem barreiras ao seu pleno desenvolvimento. Assim sendo, a modernização¹ carece de abrangência e profundidade. Espaços parcialmente racionalizados, sobretudo do ponto de vista econômico, aparecem como bolhas em um amplo mar de fenômenos não-rationais.

Partindo dessa caracterização o objetivo deste trabalho é demonstrar que modernização brasileira passou por um processo de racionalização que não atinge de igual maneira todas as dimensões da sociedade. Por essa razão, historicamente, podemos acompanhar um processo de manipulação da elite econômica e política para assegurar, a partir do Estado, o processo de formação da ordem socioeconômica de acumulação e de controle da ordem social, tendo por base um superdimensionamento da burocracia estatal. Assim em primeiro plano apresenta-se uma análise da matriz teórica da ideia de racionalização e contextualiza-se a noção racionalidade parcial; em seguida apresenta-se um quadro geral da formação da ordem social brasileira e o papel do patrimonialismo; por fim analisa-se o enquadramento da racionalização parcial no processo de formação da ordem econômica das estruturas sócio-políticas responsáveis pelo desenvolvimento e modernização do país.

¹ Modernidade, modernização e modernismo dizem respeito a um processo de transformação que envolveu profundamente a sociedade nos últimos três séculos. Entretanto, segundo Berman, é difícil precisar uma definição para cada um desses termos. A modernidade é um tempo histórico, no sentido de uma fase, que corresponde a transformações no pensamento (Berman, 1986: 130); modernismo significaria a introdução de novos conceitos que inspiram uma nova maneira de tentar ver o mundo (ibidem: 16); modernização seria o processo de intensificação das transformações, principalmente impulsionadas a partir de meios racionais (ibidem: 16).

2 A ORDEM SOCIAL BRASILEIRA E A RACIONALIDADE PARCIAL

A discussão teórica em torno do conceito de modernização visa situar um tipo específico de estrutura social que possui por princípio organizador² a racionalização crescente, isto é, o domínio da racionalidade de fins e meios (ver Weber, 1996). A absorção desse princípio pelas diversas esferas da vida social significou a suplantação das formas míticas de interpretação do mundo e o desenvolvimento de uma cultura específica com base na ciência e técnica moderna, na arte autônoma e em uma ética referida a princípios. Em decorrência desse aspecto, abria-se espaço para a formação de uma estrutura de personalidade que passava a ser orientada por uma conduta de vida metódico-racional. Esses elementos foram responsáveis pelo fenômeno da modernização, que a sociedade ocidental sofreu, principalmente, por um lado, com o desdobramento da economia capitalista, através do aprofundamento do processo de industrialização, e, por outro, com o reenquadramento das instituições políticas, com o surgimento do moderno Estado racional (Schluchter, 1981; Habermas, 1987). Na discussão desse tema, Weber apresenta o Estado racional (assim ele se refere ao Estado moderno) como sendo a única estrutura capaz de dar suporte ao desenvolvimento da ordem econômica do capitalismo moderno, porque se baseia numa estrutura administrativa que se fundamenta na burocracia profissional e no direito racional (Weber, 1996: 1048). “Entre os fatores de importância incontestáveis, encontram-se as estruturas racionais do direito e da administração. Isto porque o moderno capitalismo racional baseia-se não só nos meios técnicos de produção, como num determinado sistema legal e numa administração orientada por regras formais” (Weber, 1999: 10).

O Estado moderno é, para Weber, a estruturação de um espaço público ampliado, “com a separação dos possuidores individuais ou grupais de seus instrumentos privados de força; da neutralização ou erradicação da administração particular da justiça; e do cerceamento da gerência autônoma e arbitrária da emergência da ‘coisa pública’, isto é, da desprivatização dos assuntos de interesse geral, junto com a ampliação do seu âmbito de abrangência. Trata-se da história da expropriação dos meios de violência, administração e codificação ou normatização legal de seus detentores privados (...). A formação do Estado moderno é tratada como processo de concentração de meios gerenciais, militares e legais ‘acima’ dos agrupamentos sociais diversos, o que acontece entrelaçado com o processo de expropriação histórica” (Dreifuss, 1993: 24). A configuração dessa estrutura de poder permitiu que a criação de ordem social pacificada e um controle social sob a direção das instituições do Estado moderno (Giddens, 2001).

No entanto, um dos fatores mais importantes nessa discussão é que Weber aponta o processo de racionalização como sendo um fenômeno com tendências universais³. Isso sig-

² De acordo com Habermas, um princípio organizador “consiste de certas regulações abstratas que nas formações sociais, e através delas, determinam algumas funções equivalentes em um modo de produção” (Habermas apud Schluchter, 1981: 26).

³ “Qual a combinação de fatores a que se pode atribuir o fato de na Civilização Ocidental, e somente na Civilização Ocidental, haverem aparecido fenômenos culturais dotados (como queremos crer) de um desenvolvimento universal em seu valor e significado?” (Weber, 1999: 01).

nifica dizer que se confrontariam estruturas organizacionais guiadas pela racionalização de fins e meios, portanto desenvolvidas, com estruturas atrasadas, fundamentadas por valores culturais tradicionais. A evolução desse processo tem demonstrado, que esse confronto resultou na implantação incompleta da modernização e, portanto, a racionalização, enquanto tendência universalizante, manifesta-se de forma parcial. A racionalização parcial é, segundo Habermas, resultado de uma absorção desequilibrada dos elementos racionalizadores pelas diversas esferas da vida social. Do ponto de vista da organização da sociedade moderna, isso quer dizer que a expansão da ordem social moderna, vai culminar num conflito de dinâmicas sociais pela hegemonia da ordem em processo de implantação (Habermas, 1987: 247).

Apoiados nessa perspectiva teórica observamos, que o percurso da modernização, pelo qual passou a ordem social brasileira, processou-se de maneira desequilibrada. As esferas da sociedade, ou como coloca Habermas, os subsistemas sociais, absorvem os princípios da racionalidade de fins e meios apenas parcialmente, o que faz surgir uma série de conflitos entre eles. No subsistema político, a estrutura do Estado, parcialmente racionalizada, cumpre o papel de reforçar os esquemas de reprodução de uma configuração social sob princípios do patrimonialismo e mantendo uma relação autoritária com a sociedade civil. É o que José de Souza Martins (1994) assinala ser a funcionalização de elementos da organização moderna pela velha estrutura de dominação política patrimonial. Em outras palavras, significa dizer que os princípios organizadores desse ordenamento não abrangem de forma profunda a estrutura social, na medida em que a racionalização tem apenas efeitos parciais, processa-se uma *modernização da superfície*. A modernização funciona como um tênue invólucro de estruturas não racionalizadas.

Em torno da modernização brasileira, identifica-se, por um lado, uma análise que enfatiza a questão da rigidez das estruturas políticas, a permanência de relações patrimonialistas sustentadas por uma cultura autoritária. A facilidade com que surgem novos esquemas de reprodução dessas estruturas, que são a marca da relação Estado e sociedade, demonstra a existência de obstáculos para o enraizamento do princípio da racionalização de fins e meios no seio das instituições políticas, caracterizando, assim, a modernização da superfície. Com relação à questão política, existe uma tradição analítica, da qual fazem parte Faoro (1995), Holanda (1995), Santos (1993), Freire (1997), Ribeiro (1995), entre outros, que focaliza a maneira como foi constituída a sociedade no Brasil, para demonstrar a dificuldade do enraizamento do ordenamento sócio-político moderno. Para esses autores, as instituições brasileiras não se originaram respondendo às necessidades internas de mediação da própria sociedade. Essa formação social já recebeu um modelo pronto de organização que, com os instrumentos de poder disponíveis, assegurou a reprodução desse perfil social.

Na discussão sobre o patrimonialismo brasileiro encontra-se, todavia, a dificuldade em encaixar a ideia da honra estamental. Essa é uma crítica que J. M. Carvalho (1979) desfecha contra a tese principal de Faoro (1995). Carvalho, analisando a organização social do império, chega à conclusão de que não estamos diante de uma sociedade de tipo patrimonial ou estamental puro. Considerando a teoria social de Weber, Carvalho identifica muitos elementos não modernos que caracterizam as relações políticas no Brasil, mas destaca a necessidade

de haver outros pontos importantes para fechar questão em torno da existência do patrimonialismo. Partindo dessas análises, não se pode deixar de pensar que existem dificuldades extraordinárias para transladar uma ordem social e encaixá-la, incólume, em uma outra formação social. Desse modo, é importante entender os objetivos que estão por trás da dominação social. A estrutura social, administrativa e política que aparece no Brasil está assentada sobre um conjunto de normas, hábitos e procedimentos visando um estilo de mediação social em que a organização política esteja voltada para assegurar o *status quo* estabelecido. E, assim, a esfera da política, como característica peculiar da cultura política brasileira, se autônoma e tende a isolar-se do restante da sociedade. Surge com isso uma estrutura estatal superdimensionada, legando aos governos instrumentos de efetivo controle dos processos e da dinâmica da estrutura social.

Os parâmetros institucionais sobre os quais a organização da sociedade brasileira está estruturada constituem-se de elementos que permitem a autonomia da esfera política, tornando-a impermeável, parcialmente, ao princípio organizacional da sociedade moderna, isto é, o princípio da racionalidade de fins e meios é impedido de tornar-se dominante. Isso quer dizer que, sob o domínio dessa ordem, os processos de modernização são controlados a partir de uma instância autônoma, nesse caso a instância estatal. Assim, a noção de elite⁴, e não a de classe, é mais adequado para definir os atores, porque a elite prescinde do viés econômico para derivar o seu poder. A elite política é um grupo detentor do poder que maneja os instrumentos do Estado. A sua sobrevivência depende da capacidade de exercer o poder de forma isolada, como se fora o alter ego da sociedade. Isso permite o insulamento da elite política e burocrática (Gouvêa, 1994; Nunes, 1997).

Neste quadro, a modernização ganha um aspecto paradoxal, podemos perceber de forma singular que a implantação do ordenamento moderno somente tem sucesso na medida em que o Estado tem o parcial controle da sociedade civil⁵. O restrito círculo da sociedade política (fração da elite que atua na esfera do Estado)⁶ tem sido forte o suficiente para impor à sociedade civil um estilo de ordem social que buscou no capitalismo industrial a inserção do país na onda de modernização. Aqui chama atenção a resistência à absorção da ideia de que uma entidade imaterial e impessoal (o Estado racional) possa regular a evolução da estrutura social no Brasil (Holanda 1995). Mas podemos afirmar, simplesmente, que a sociedade brasileira não é moderna? Evidentemente que a questão não é tão fácil assim. Porém não podemos deixar de ver uma modernização de caráter parcial, superficial e fragmentado. O acelerado processo de desenvolvimento evidenciou que os instrumentos de política econômica foram eficazes para transformar a economia em um (relativamente) curto espaço de tempo,

⁴ "A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências". "A elite do poder não é de governantes solitários. Conselheiros e consultores, porta-vozes e promotores de opinião são, frequentemente, os capitães de seus pensamentos e decisões superiores" (Mills, 1984: 12).

⁵ "Pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou da repressão" (Bobbio, 1987: 35).

⁶ Essa noção é parte integrante da teoria política concebida por Antônio Gramsci (1971).

quando comparado ao tempo necessário à formação do capitalismo moderno na Europa. Nesse caso, a questão é identificar o porquê de a modernização não haver transformado profundamente e de forma ampla as estruturas sociais, garantindo a pacificação, o controle e a mediação de conflitos sociais. Assim como promovendo uma diminuição das profundas e reñitentes desigualdades sociais

3 O ESTADO E A POLÍTICA NO CONTEXTO DA RACIONALIZAÇÃO PARCIAL

A discussão sobre a formação histórico-social brasileira encontra no contexto político uma experiência singular em relação à sociedade europeia. Conforme podemos observar, a estrutura institucional estatal moderna foi o resultado de um longo desdobramento cultural, permitindo à ordem social incorporar o princípio da racionalidade de fins. No Brasil, o Estado não se formou a partir de desdobramentos de uma cultura política endógena, “é que o Estado nacional independente no Brasil nasceu depois da transferência do Estado imperial português para este país” (Cardoso, 1977). Aqui, no plano da organização do poder político, vislumbra-se um ponto importante do processo de modernização. Considerando a tese da imposição de uma organização política, é importante analisar duas questões: a primeira diz respeito ao nível de desenvolvimento organizacional e ao princípio estruturador que normatizam a existência desse aparato institucional estatal que foi introduzido no Brasil; a segunda trata da disposição da organização sócio-político brasileira no momento que esse fato ocorreu. Desse modo, podemos confrontar a estrutura social colonial com a imposição, desde fora, de um ordenamento com uma estrutura de poder organizada sob um outro princípio.

Esse empreendimento começou com a reunião de pessoas vindas do continente africano na condição de escravos e algumas populações autóctones sob o domínio de pessoas oriundas da sociedade portuguesa. O quadro social montado com estes elementos, e que permaneceu por todo o período colonial, estabeleceu uma estrutura cujo centro dinâmico encontrava-se na diferenciação entre escravos e senhores de escravos⁷, o que Freire simboliza no modelo organizativo, que se generalizou no Brasil: a Casa Grande e a Senzala (Freire, 1997). Esse arranjo social deu cobertura para o desenvolvimento da economia baseada na agricultura de plantation (açucareira) e da exploração mineral do ouro e garantiu a conquista do Oeste, expandindo geograficamente o território brasileiro.

No entanto, Freire acredita que foi a miscigenação que permitiu o que ele chama de “equilíbrio de antagonismos” e que sustentou os pilares da nova formação social resultado desse encontro em terras da América. E assim ele conclui: “considerada de modo geral, a formação brasileira tem sido na verdade um processo de equilíbrio de antagonismos. Antagonismos de economia e de cultura. A cultura europeia e a indígena. A europeia e a africana. A africana e a indígena. A economia agrária e a pastoril. A agrária e a mineira. O católico e o herege. O jesuíta e o fazendeiro. O bandeirante e o senhor de engenho. O paulista e o emboaba. O pernambucano e o mascate. O grande proprietário e o pária. O bacharel e o analfabeto.

⁷ É claro que nesse contexto aparecem pessoas livres, mas a organização social estava voltada principalmente para a exploração do trabalho escravo. Sobre esse tema, ver Franco (1969).

Mas predominando sobre todos os antagonismos, o mais geral e o mais profundo: o senhor e o escravo” (Freire, 1997: 53). Essa tese parece ser a mais aceita no que concerne à formação cultural brasileira, dela também compartilha Darcy Ribeiro que assinala: “No Brasil de índios e negros, a obra colonial de Portugal foi também radical. Seu produto verdadeiro não foram os ouros afanosamente buscados e achados, nem mercadorias produzidas e exportadas. Nem mesmo o que tantas riquezas permitiram erguer no Velho Mundo. Seu produto real foi um povo-nação, aqui plasmado principalmente pela mestiçagem, que se multiplica prodigiosamente como uma morena humanidade em flor, à espera do seu destino” (Ribeiro, 1995: 68).

O resultado desse ambiente de miscigenação, que recebeu um grande impulso da permissividade provocada pelas dúvidas diante dos antagonismos que fragmentam a visão de mundo fundada na cultura portuguesa da época, foi o surgimento da “grande família”. Esta assenta seu embrião no contato dos povos autóctones com os colonizadores. Assim, ao se definir a estrutura social formada pela Casa Grande e a Senzala, o processo de mestiçagem continuou acrescentando-se, agora reforçado pela presença do elemento africano⁸. Nesse plano, um fator bastante importante a ser destacado na organização da “grande família” é a concentração de poder pelo Senhor de Engenho⁹. As características dessa estrutura, com sua quase autossuficiência, em que a existência de mecanismos de abastecimento próprios, restringiam o contato e incentivavam o isolamento, levaram alguns analistas sociais a identificá-la com a organização feudal encontrada na Europa.

Certamente é bastante difícil sustentar a tese de um feudalismo brasileiro. No entanto, o sistema econômico e político colonial tomou uma forma bastante peculiar. As ligações de parentesco que perpassam a organização social interna da Casa Grande e Senzala extrapolam e se incorporam à organização institucional da sociedade. Sérgio B. Holanda assinala que o “quadro familiar se torna, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal do poder, da responsabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (Holanda, 1995: 50).

Essa influência pode ser depreendida da preocupação de José Bonifácio de Andrada, um dos principais articuladores da independência do Brasil, com a contribuição dessa estrutura social para a formação da ordem social independente. Em sua representação à Assembleia Geral Constituinte, em 1823, escreveu o seguinte: “Que educação podem ter as famílias que se servem com esses infelizes sem honra, sem religião? Que se servem com as es-

⁸ Na literatura, várias são as referências a um personagem que recebeu a denominação de “muleque”, meninos em idade tenra, filhos de senhores com escravas (Freire, 1997).

⁹ Senhor de Engenho ou Senhor de Escravos são expressões que designam o proprietário da estrutura Casa Grande e Senzala.

cravas, que se prostituem ao primeiro que as procura? Tudo se compensa nessa vida. Nós tyrannizamos os escravos e os reduzimos a brutos animaes; elles nos innoculam toda a sua immoralidade e todos os seus vícios. E na verdade, senhores, se a moralidade e a justiça de qualquer povo se fundam, parte nas instituições religiosas e políticas, e parte na philosophia, por assim dizer doméstica, de cada família, que quadro pode apresentar, o Brasil, quando o consideramos de baixo desses dois pontos de vista”¹⁰.

É bastante importante perceber a preocupação de Bonifácio por uma razão muito simples. Ele percebia já a dificuldade da organização social brasileira, principalmente na esfera política, para incorporar o princípio estruturador da racionalidade referente a fins. Nos domínios da Casa Grande, sente-se a dificuldade da penetração de normas, ordenações, isto é, a dificuldade de aceitação de um direito colocado frente à sociedade e por ela aceito como legítimo. Assim, aparece uma estrutura de poder local, que a elite passa a encarar como extensão de seu domínio doméstico. Socialmente estão aí instalados os elementos que farão crescer na sociedade brasileira o autoritarismo. O qual contribuirá para demarcar os espaços de poder, a partir dos quais a elite passa a controlar o desenvolvimento econômico-social, o que lhe permite garantir o ritmo da evolução social na direção da absorção de princípios organizacionais mais modernos. Esse, em linha gerais, é o quadro social em que supostamente foi introduzido o aparato estatal, que veio com a transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808.

Supõe-se que o Estado no Brasil, enquanto estrutura político-administrativa, diferentemente de outros casos na América Latina, não foi formado a partir da necessidade da instituição de um ordenamento social em torno do qual a sociedade encontra uma diretriz política organizacional. Para autores como Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes, Raymundo Faoro, Fernando Uricoechea, Fernando Henrique Cardoso e alguns outros estudiosos da formação política do Brasil, ocorreu uma transferência do aparato estatal, isto é, da burocracia e de toda a estrutura de poder. É difícil entender como pode se exilar um Estado numa colônia já plenamente dominada pelo poder da metrópole, pois o Estado já estava presente, o governo detinha o poder sobre o território – basta lembrar a instituição do Governo Geral –, aqui apenas se tratava de um caso de território descontínuo. O deslocamento do centro de poder para o Brasil corroborou um ordenamento social que já estava fortemente desenvolvido. A verdadeira herança do domínio colonial já estava inoculada desde a formação da estrutura familiar que deu origem à sociedade brasileira. Aí, diz Holanda, incorporou-se uma mentalidade, que se fechou para o “espírito de organização espontânea, tão característica de povos protestantes, e sobretudo de calvinistas”, pois estas são “doutrinas que apregoam o livre-arbítrio e a responsabilidade pessoal (...), favorecendo a associação entre os homens. Nas nações ibéricas, a falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. Nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política, artificialmente mantida por uma força exterior, que nos tempos modernos, encontrou uma de suas formas características nas ditaduras militares” (Holanda, 1995: 38). Com isso podemos perceber que a cultura políti-

¹⁰ Essa passagem é encontrada nos documentos que foram reunidos por Alberto de Sousa, sob o título *Os Andradas*.

ca introduziu um tipo modificado de patrimonialismo¹¹, este surgiu juntamente com a Casa Grande e a Senzala, isto é, não foi trazido com a coroa portuguesa. A crença no poder e na dominação pessoal do rei, na colônia, não estava voltada para Portugal, mas para o senhor de engenho. E a fidelidade ao governo imperial ao longo de três séculos foi cada vez mais tornando-se tênue.

A formação do ordenamento social brasileiro independente é um acontecimento que marca, historicamente, o início de um processo em que as transformações políticas, embora “revolucionárias”, não são para negar a ordem vigente. Isso, mesmo parecendo paradoxal, é sociologicamente explicável. Estudando esse episódio e procurando estabelecer um conceito de “revolução” que explique as peculiaridades dos movimentos sociais e políticos no Brasil, Florestan Fernandes nos oferece a seguinte reflexão: “A maneira pela qual as coisas se passaram contribuiu ainda mais para manter o caráter de ‘revolução encapuçada’ de todo o processo. As elites nativas não se erguiam contra a estrutura da sociedade colonial, mas contra as implicações econômicas, sociais e políticas do estatuto colonial, pois este neutralizava sua capacidade de dominação em todos os níveis da ordem social” (Fernandes, 1981: 32). A partir desse quadro, percebe-se claramente a necessidade que os grupamentos sociais dominantes têm de isolar o processo “revolucionário” das massas. Para esse autor, a elite perseguia dois fins políticos: “a internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder” (Fernandes, 1981: 32).

Fernandes visualiza em sua análise uma posição política híbrida da elite, pois esta se movimentou dentro de um horizonte pautado ao mesmo tempo por um elemento “revolucionário” e por outro “conservador”. Nas palavras do autor, “o elemento *revolucionário* aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento *conservador* evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessária à construção e ao florescimento de uma Nação” (Fernandes, 1981:32) (grifo DCB).

Essa argumentação sustenta uma problemática bastante específica dentro da análise empreendida nesse trabalho de Fernandes. A ideia do *controle* político dos centros de

¹¹ O conceito de patrimonialismo tal qual Max Weber o concebeu, ao ser empregado para analisar a situação dessa forma de dominação no Brasil, tem provocado diferentes interpretações. Faoro destaca que a base organizativa do patrimonialismo brasileiro está no estamento de funcionários, que são conduzidos aos cargos dentro da estrutura burocrática patrimonial, pelo critério de ligações pessoais. Simon Schwartzman (1982) discorda, pois acredita que falta à cultura patrimonial do Brasil a ideia da honra estamental. José Murilo de Carvalho, criticando a interpretação de Faoro, discorda da existência de um estamento burocrático, que assumisse a direção da estrutura burocrática, para ele somente haviam setores mais ou menos burocratizados que disputavam maior peso nas decisões políticas e maior parcela de benefícios do poder (Carvalho, 1979: 24-25). Carvalho tenta mostrar que o verdadeiro poder não estava no Estado centralizado, mas na força do poder privado. Para ele, assinala Barreto (1995: 181-196), “a ambiguidade da burocracia é que ela constituía a principal alternativa para os excluídos pelo latifúndio escravista (isto é, uma parte da elite social) – mas que, paradoxalmente, não podia eliminar o sistema, porque era ele que os sustentava nos cargos públicos”. Prossegue Barreto, agora em defesa de Faoro: “Os estamentos políticos podem originar-se a partir de uma ‘apropriação de poderes de mando políticos’. E é neste sentido que Faoro constrói seu tipo ideal. A dominação estamental-patrimonial-burocrática de que fala é construída como um recurso interpretativo da história política brasileira”.

poder é sem dúvida uma ação racional, do ponto de vista da possibilidade limitada da ação calculada. Entretanto, o ordenamento estatal para o exercício do poder conformou-se a partir de uma “dualidade estrutural”, como denomina Fernandes. Em tese permaneciam os antigos modelos patrimonialistas, no nível do domínio senhorial valiam as relações pessoais dos senhores e o poder de mando sobre as grandes parentelas (Fernandes, 1981: 37). Já o poder central estabeleceu-se separadamente, isto é, independente e superior ao modelo acima. Mas afirma Fernandes: “Na prática, com frequência os controles reativos, suscitados pela tradição, prevaleciam sobre os preceitos legais” (Fernandes, 1981: 37). Com isso indica-se a absorção parcial do princípio estruturador da sociedade moderna, o que pode, dentro da hipótese aqui trabalhada, estabelecer os elementos que se tornaram barreiras ao aprofundamento do processo de modernização.

O processo desencadeado com a autonomia política do Brasil resultou numa organização político-institucional que garantiu um espaço de poder à elite política que assegurou de forma oligárquica sua participação em todos os momentos cruciais da vida política brasileira. Podemos até dizer que o capitalismo industrial forçou a crise do sistema colonial, portanto a formação dos estados nacionais na América Latina, mas não foi capaz de determinar, no primeiro momento da autonomia, o fim do trabalho compulsório. Este já foi um processo de decisão interna (nacional) (Cardoso de Mello, 1982). No caso brasileiro, a extinção do trabalho escravo teve como consequência a queda do regime imperial, mas isso, ao contrário do que se possa imaginar, não representou a ruptura da ordem social. O regime imperial chegou ao fim porque ele se esgotou enquanto instituição capaz de assegurar o controle das mudanças sociais pelas quais o país estava passando. Desse modo, a Proclamação da República significou uma mudança de regime político para não mudar o ordenamento social. O novo regime deveria garantir a continuidade de mando da elite no âmbito de uma nova coalizão das forças políticas.

4 A POLÍTICA E O CONTROLE AUTORITÁRIO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO

A ideia de uma estrutura social mostrando que a ordem política brasileira se organizou sobre elementos conservadores flui nos principais e mais conhecidos trabalhos sobre a história política do Brasil. Entre os autores que abordam essa questão, podemos ainda citar Richard Graham. Entre suas preocupações está a reflexão sobre a relação dos capitais ingleses com a economia brasileira, principalmente no que tange à acumulação e ao trabalho escravo. Entretanto, em uma análise quase tangencial, Graham oferece-nos uma interpretação singular sobre duas questões cruciais: a abolição e a reforma agrária. Seguindo os passos da reflexão de Graham, a resistência à “reforma agrária” passaria a ser então a luta das elites latifundiárias contra o que eles acreditavam ser uma “revolução”. Identifica-se aí uma ação que visava “estabelecer uma nova ordem social”¹². Dessa situação o autor extrai a seguinte conclusão: “dada a permeabilidade da estrutura imperial para incursões abolicionistas no passado, sua atual de-

¹² Graham extrai essa frase do discurso do senador Leão Veloso, proferido em 17 de julho de 1888, registrado nos Anais do Congresso Nacional (Senado) referente a esse ano.

fesa da reforma agrária só podia ser considerada de mau agouro. Esta é a razão por que muitos conservadores, ex-senhores de escravos latifundiários, se voltaram para a República. Embora ela também tivesse seus reformadores e seus radicais, ainda que ela também ameaçasse a velha ordem estabelecida e tivesse mesmo muitos abolicionistas em suas fileiras, ainda assim muitos latifundiários julgaram que valia a pena correr os riscos. Talvez fossem levados pela exigência republicana de federalismo, visto que, como acabou acontecendo, os estados se prestaram especialmente muito bem à manipulação pelas elites rurais. Em todo caso, “tentariam usar o republicanismo para manter o *status quo* (...). E eles tinham razão. Embora nos primeiros cinco anos da República o mando estivesse nas mãos de militares de origem urbana, por fim os latifundiários tiveram condições de afastar os oficiais (...). Em 1894, estavam de volta no poder e em 1898 sua posição era segura. A reforma agrária foi esquecida e não foi revivida como problema real na política brasileira até cerca de 1960” (Graham, 1979: 195).

No final do século XIX, quando o capitalismo industrial moderno na Europa alcançava níveis significativos de desenvolvimento econômico na base da livre iniciativa e os regimes políticos cada vez mais se apoiavam em instituições burocráticas incorporadas a uma estrutura social fundamentada no princípio da racionalidade de fins, a sociedade brasileira discutia como deveria incorporar à economia o trabalho livre e assalariado. Fazendo um balanço da economia escravista na era moderna, Weber diz o seguinte: “O acúmulo de riquezas, tal como se deu com o comércio colonial, possui escassa importância para o desenvolvimento do capitalismo moderno (...). O comércio colonial permitiu, na realidade, uma ampla acumulação de riquezas, mas em compensação não estimulou a organização do trabalho à maneira especificamente ocidental, de vez que se apoiava em princípio espoliativo, e não em cálculos de rentabilidade baseado nas possibilidades de mercado” (Weber, 1980: 137). Desse modo, pode-se assinalar que o trabalho escravo, na origem da formação da ordem social e econômica brasileira, fez aparecer uma cultura do trabalho, que se constituiria em um dos elementos impeditivos do aprofundamento do processo de racionalização das esferas sociais. Este foi um dos motivos que retardaram a implantação e o desenvolvimento do sistema capitalista industrial moderno. No caso brasileiro, esse processo agrava-se à medida que a elite política, representando sobretudo os interesses dos grandes proprietários rurais, controla as estratégias de modernização.

A experiência republicana, que garante à elite do poder o controle da dinâmica social, política e econômica no sistema agrário-exportador, teve sua continuidade no denominado sistema coronelista centrando na figura do coronel, que não é um posto de oficial do Exército, mas uma liderança local que manipula o poder econômico, baseado na propriedade privada de grandes extensões de terras. O coronelismo (Leal, 1993) é um fenômeno que marcou profundamente o sistema político brasileiro. A principal caracterização sociológica é que se “trata de um poder de homem a homem, não racional, pré-burocrático, de índole tradicional. O mecanismo estatal, na percepção do homem do campo, lhe parece, na sua composição jurídica e impessoal, o longínquo mistério de sombras. No máximo, o presidente e o governador corporificam os donos da República ou do Estado, super-fazendeiros que dispõem de tudo, da

vida e do patrimônio dos cidadãos" (Faoro, 1995: 633)¹³.

O fenômeno do coronelismo na política brasileira marca o ajuste da dominação oligárquica, no período entre o estabelecimento da República e o início da década de 30. A chamada "Revolução de 30", muitas vezes apresentada como uma ruptura entre a sociedade tradicional e a sociedade moderna, apenas redefiniu os espaços de poder, o nível de participação das frações dominantes da elite econômica e política brasileira. O Estado e o aparato político institucional sofreram transformações em sua estrutura e concepção. Nesse contexto há, de um lado, a visível necessidade da incorporação de elementos estruturadores da sociedade moderna no nível da esfera institucional-pública e, de outro, o fortalecimento dos mecanismos de ajustes executados pelo mercado. Mas a que se deve esse processo? Do ponto de vista econômico, a primeira metade do século XX foi marcada por grandes crises. Por sua vez, elas se refletiram na economia brasileira na medida em que se transferiu o sistema dinâmico da economia do comércio exterior para um ainda incipiente mercado interno. J. M. Cardoso de Mello refere-se a esse fato assinalando o seguinte: "Penso que em 1933 se inicia uma nova fase do período de transição, porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida" (Cardoso de Melo, 1982:110).

A referência à "industrialização restringida", no dizer de Cardoso de Mello, define os marcos de um desenvolvimento retardatário do capitalismo moderno. Tipicamente a evolução do sistema socioeconômico brasileiro se distingue por esse processo, mas também pelos mecanismos políticos que asseguram o controle desse movimento. Diferentemente das sociedades onde o capitalismo industrial moderno se originou – em que o destaque é para o desenvolvimento de um sistema político profundamente marcado pela formalização de procedimentos impessoais, em que as instituições estatais e empresariais estão imersas em um ordenamento social mediadas por um conjunto de normas, hábitos e comportamentos fundamentados na ação racional referente a fins –, nas sociedades de capitalismo retardatário, a estrutura de poder garante o controle do desenvolvimento econômico e da modernização das estruturas sociais. José de Souza Martins, analisando a sobrevivência do clientelismo na política brasileira, uma instituição que sobreviveu à crise do velho sistema coronelista, afirma: "a dominação política patrimonial, no Brasil, desde a proclamação da República, depende de um

¹³ Prosseguindo nessa argumentação, R. Faoro extrai um excerto da obra *Homens livre na ordem escravocrata*, de Maria Sylvia de Carvalho Franco, para caracterizar esse sistema de domínio: "Essa dominação implantada através da lealdade, do respeito e da veneração, estiola no dependente até mesmo a consciência de suas condições mais imediatas de existência social, visto que suas relações com o senhor apresentam-se como um consenso e uma complementaridade, onde a proteção natural do mais forte tem como retribuição honrosa o serviço que, consensualmente, é exercido para o bem (...) para aquele que se encontra submetido ao domínio pessoal, inexistem marcas objetivadas do sistema de constrições a que sua existência está confinada: seu mundo é formalmente livre. Não é possível a descoberta de que sua vontade está presa à do superior, pois o processo de sujeição tem lugar como se fosse natural e espontâneo. Anulam-se as possibilidades de autoconsciência, visto que se dissolvem na vida social todas as referências a partir das quais ela poderia se constituir. Plenamente desenvolvida, a dominação pessoal transforma aquele que a sofre numa *criatura domesticada*: proteção e benevolência lhe são concedidas em troca de fidelidade e serviços reflexos. Assim, para aquele que está preso ao poder pessoal, se define um destino imóvel, que se fecha insensivelmente no conformismo" (Franco apud Faoro, 1995: 633).

revestimento que lhe dá uma fachada burocrática-racional-legal. Isto é, a dominação patrimonial não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política submetendo a seu controle todo o aparelho do Estado" (Martins, 1994: 20).

A modernização e o capitalismo industrial na sociedade brasileira têm seu fundamento último no autoritarismo. Nesse contexto, a burocracia-racional-legal não se torna autônoma, mas sofre um processo de insulamento. O insulamento burocrático permite que as entidades estatais executem ações pautadas pela formalização dos procedimentos legais, porém, na base dessa movimentação está o controle de grupos oligárquicos que se impõem hegemonicamente controlando e direcionando, através de uma série de artifícios, troca de favores, nepotismos, compadrio, corrupção etc, a ação estatal em função de seus interesses particulares, dando forma legal a uma atitude autoritária. Desse modo, não pode haver ação racional, no sentido moderno da definição, a força da lei (procedimento formal legal universal) cede lugar à lei da força (imposição da vontade pessoal e/ou de pequenos grupos). Mas a burocracia estatal, mesmo caracterizada pela racionalidade parcial, vem tendo papel importante nas grandes ondas de modernização e de desenvolvimento econômico e social do país.

Estão assim expostos os pontos principais da modernização da superfície na sociedade brasileira. O processo de racionalização de fins e meios das esferas sociais, diferentemente das sociedades onde se originou a modernidade, não encontrou um campo conveniente que pudesse desenvolver uma visão de mundo a partir de uma conduta de vida metódico-racional. A cultura contribuiu com elementos que dificultam a extensão da disciplina e a crença em organizações impessoais, e isso, de um modo geral, tem continuidade nas instituições do presente. Assim caracterizamos um tipo de modernização que não possui força para ser ao mesmo tempo ampla e profunda. A modernização da superfície será, desse modo, uma noção que tipificará o resultado da política de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, com todas as suas consequências.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação da ordem socioeconômica e política do Brasil é sem dúvida singular. Como podemos observar o enquadramento teórico partindo sobretudo das noções de modernidade e racionalização de imediato mostram o caráter extremamente diferenciado do modelo de modernização surgido na ordem europeia. Nesse contexto a velha ordem tradicional foi substituída na esteira de profundos conflitos e a nova ordem se estabeleceu impondo uma ordem que racionalizou a esfera do Estado e deu a ordem capitalista regras bem definidas pelo direito que passou a regular, não somente as relações políticas, mas também as relações econômicas. Em um âmbito mais distinto das revoluções sociais que impuseram o fim da sociedade feudal e sua lógica de relações patrimoniais, no Brasil resquícios de um domínio com elementos não moderno implementaram meios de reprodução da ordem que se inseriu no processo de acumulação global, valendo-se do trabalho escravo e de relações assentadas na

pessoalidade e no Clientelismo.

Nesse sentido o que demonstramos nesse trabalho é que, embora os esquemas explicativos formados no âmbito da teoria da modernização, sobretudo as que tem ligação direta com a teoria social formulada por Max Weber, nos ajude a entender o processo de formação da ordem social no Brasil, ainda assim o processo histórico deixa claro a singularidade desse processo. O que se tentou nessa análise foi qualificar o tipo de modernização pelo qual a ordem social foi se estabelecendo ao longo de suas diversas fases, e dar a essa ideia um certo estatuto analítico, o que permitiu traçar um quadro do processo de formação da ordem institucional no Brasil. Desse modo um processo de racionalização parcial se tornou o princípio fundamental de um tipo específico de modernização, aqui denominada modernização da superfície. Este tipo de modernização está na base de uma ordem social que dispõe de elementos modernos, mas sua reprodução social funcionaliza elementos que definem relações sociais pré-modernas. No seu trabalho demonstramos como a elite política formada no país desde o processo de colonização, conseguiu fundar um sistema social que, embora apoiado no direito moderno, é capaz de transformá-lo apenas num recurso retórico, em que floresce o autoritarismo do controle social efetivo. Manipulando os instrumentos públicos e privados que lhes permite administrar com eficiência uma burocracia com meios patrimonialistas e clientelistas.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Kátia M. Mendoça. Um Projeto Civilizador: Revisitando Faoro. *Rev. Lua Nova*, N. 36, 1995.
- BERMAN, Marshall. *Tudo o que é Sólido Desmancha no Ar: A Aventura da Modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CARVALHO, José Murilo. *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. A Burocracia Imperial: a dialética da ambiguidade. *Dados*, 21. 1979.
- DREIFUSS, René Armando. *Política, Poder, Estado e Força: Uma Leitura de Weber*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 7ª ed., Rio de Janeiro: Globo, 1995.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: IEB/USP, 1969.

- FREIRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado Nação e a Violência*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Ed. Paulicéia, 1994.
- GRAHAM, Richard. *Escravidão, Reforma e Imperialismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.
- GRAMSCI, Antonio. *Selections from Prison Notebooks*. New York: International Publishers, 1971.
- HABERMAS, J. *Teoría de la Acción Comunicativa* (vol I). Altea: Taurus, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1995.
- LALANDE, André. *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo Enxada e Voto*. 6ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.
- MARTINS, José de Souza. *A Militarização da Questão Agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- MILLS, C. Wright. *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editores, 1997.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: Evolução e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SCHLUCHTER, Wolfgang. *The Rise Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*. Berkeley: University California Press, 1981.
- SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo: um Auto-Retrato*. Brasília: Editora da UNB, 1983.
- WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 13ª ed. São Paulo: Pioneira, 1999.
- WEBER, M. *Economia y Sociedad: Um Esbozo de Sociologia Comprensiva*. 3ª ed. México: Foundo de Cultura Econômica, 1996.

Artigo recebido em 20 de janeiro de 2017.

Aprovado em 24 de janeiro de 2017.